



N° 1082

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE,
SUR LA PROPOSITION DE LOI,
MODIFIÉE PAR LE SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE,

*relative à la mise en œuvre du **transfert des compétences eau et assainissement**
aux **communautés de communes** et aux **communautés d'agglomération** (n° 882)*

PAR MME ÉMILIE CHALAS
Députée

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{ère} lecture : **536, 581** et T.A. **74**.

Commission mixte paritaire : **968**.

Nouvelle lecture : **882**

Sénat : 1^{ère} lecture : **260, 421, 422** et T.A **94** (2017-2018).

Commission mixte paritaire : **481** et **482** (2017-2018)

SOMMAIRE

	PAGES
INTRODUCTION	5
DISCUSSION GÉNÉRALE	7
EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI	13
<i>Article 1^{er}</i> (art. 64 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) : Droit d’opposition au transfert de la compétence « eau » et « assainissement »	13
<i>Article 1^{er} bis (supprimé)</i> : Éligibilité des communes aux subventions et aides versées dans le cadre de l’exercice de leurs compétences	19
<i>Article 1^{er} ter (supprimé)</i> (art. L. 2221-11 du code général des collectivités territoriales) : Suppression de l’obligation par laquelle les communes doivent établir un budget annexe pour les services d’eau potable et d’assainissement gérés sous forme de régie... ..	22
<i>Article 1^{er} quater (supprimé)</i> (art. L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales) : Élévation du plafond sous lequel les compétences « eau » et « assainissement » peuvent être financées par le budget général de la commune	24
<i>Article 1^{er} quinquies (supprimé)</i> (art. L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales) : Modalités de rétrocession de produits perçus au titre des redevances d’occupation du domaine public des biens et équipements mis à disposition des intercommunalités	25
<i>Article 1^{er} sexies (supprimé)</i> (art. L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales) : Transfert automatique des soldes de budgets annexes relatifs aux compétences « eau » et « assainissement » des communes aux établissements publics de coopération intercommunale lors du transfert de ces compétences	27
<i>Article 2</i> (art. L. 5214-16, L. 5216-5, L. 5215-20 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales) : Sécabilité des compétences « gestion des eaux pluviales et de ruissellement urbaines » au sein de la compétence « assainissement » et mesures de coordination	27
<i>Article 3</i> (art. L. 5214-21 et L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales) : Assouplissement des règles de représentation-substitution des communes au sein des syndicats exerçant les compétences « eau » et « assainissement »	34
<i>Intitulé de la proposition de loi</i>	36
PERSONNES ENTENDUES OU CONSULTÉES PAR LA RAPPORTEURE	39

MESDAMES, MESSIEURS,

La proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 30 janvier 2018, a été examinée, et substantiellement modifiée, par le Sénat le 17 avril. La commission mixte paritaire, qui s'est réunie le 17 mai, n'a pas été en capacité de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion en raison de la persistance de désaccords fondamentaux entre le Sénat et l'Assemblée nationale.

Certes, l'article 3 de la proposition de loi, relatif à l'assouplissement des règles de représentation-substitution des communes au sein des syndicats exerçant les compétences « eau » et « assainissement », a été adopté par le Sénat, qui a par ailleurs étendu aux métropoles ce dispositif initialement réservé aux communautés de communes et communautés d'agglomération. En revanche, les divergences portant sur l'article 1^{er} et l'article 2 de la proposition de loi demeurent irréconciliables.

À rebours de l'orientation déterminée par la loi NOTRe ⁽¹⁾ et maintenue dans des conditions plus souples par l'Assemblée nationale en première lecture, le Sénat a supprimé l'obligation de transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et communautés d'agglomération. L'article 1^{er}, tel qu'issu des travaux du Sénat, affirme ainsi le caractère optionnel de l'exercice de ces compétences par les intercommunalités précitées. Il supprime corrélativement le dispositif de minorité de blocage institué par l'Assemblée nationale en faveur des seules communautés de communes. Ce dispositif répondait pourtant aux inquiétudes exprimées par certaines communes en leur permettant de différer le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » prévu par la loi NOTRe au 1^{er} janvier 2020, avant un transfert définitif au plus tard le 1^{er} janvier 2026.

À l'article 2, le Sénat a supprimé la précision apportée par l'Assemblée nationale selon laquelle la compétence « assainissement » inclut la gestion des eaux pluviales et de ruissellement, conformément aux circulaires et à la jurisprudence administratives. Il introduit notamment un principe de sécabilité permettant aux communes membres de communautés de communes ou de communautés

(1) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

d'agglomération de transférer ou non la compétence « gestion des eaux pluviales urbaines » à l'intercommunalité lorsque celle-ci détient la compétence « assainissement ». L'éclatement de la compétence « assainissement » tel que prévu par le Sénat complexifie le transfert. Ce choix va à l'encontre du droit en vigueur et du besoin de sécuriser le périmètre de la compétence « assainissement » afin de garantir la gestion unifiée de l'assainissement collectif et non collectif ainsi que celle des eaux pluviales et de ruissellement.

Enfin, le Sénat a élargi le champ de la proposition de loi, en étendant la portée des dispositions prévues aux articles 1^{er} et 2 aux communautés d'agglomération. Cette extension n'apparaît pas opportune, eu égard à la dynamique actuelle de transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés d'agglomération qu'il convient de ne pas fragiliser. En outre, le dispositif de minorité de blocage instauré à l'article 1^{er} par l'Assemblée nationale répondait à des demandes émanant de communes essentiellement rurales, ce qui justifie de circonscrire le périmètre de cette disposition aux seules communautés de communes.

Dans le prolongement de l'échec de la commission mixte paritaire, et en application de l'article 45, alinéa 4 de la Constitution ⁽¹⁾, l'Assemblée nationale est aujourd'hui saisie en nouvelle lecture de cette proposition de loi, dans la version adoptée par le Sénat en première lecture.

Dans ce cadre, votre commission des Lois a adopté les amendements proposés par la rapporteure dans le but de rétablir l'ensemble des dispositions mises en œuvre par les articles 1^{er}, 2 et 3 tels qu'adoptés par l'Assemblée nationale en première lecture.

*
* *

(1) « Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, **après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale** et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat. »

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa seconde réunion du mercredi 13 juin 2018, la Commission examine en nouvelle lecture la proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération (n° 882) (Mme Émilie Chalas, rapporteure).

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Madame la présidente, mes chers collègues, nous sommes réunis aujourd'hui pour examiner, en nouvelle lecture, la proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération.

Cette nouvelle lecture se fonde sur le texte adopté par le Sénat au mois d'avril dernier. La réunion de la commission mixte paritaire n'a, hélas, pas permis de concilier deux visions largement divergentes sur un texte pourtant nécessaire dans le but d'assurer, dans les meilleures conditions possibles, le transfert de ces compétences à l'échelon intercommunal.

Depuis près d'une vingtaine d'années, une dynamique de transferts de compétences des communes vers les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) s'est enclenchée. Ce mouvement s'est renforcé avec la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, du 7 août 2015, qui fixe notamment au 1^{er} janvier 2020 la date à laquelle les compétences eau et assainissement seront obligatoirement transférées aux EPCI.

Face aux inquiétudes exprimées par certaines communes membres de communautés de communes liées aux difficultés qu'elles rencontrent dans la perspective de ce transfert au 1^{er} janvier 2020, la proposition de loi que nous avons adoptée en première lecture apporte une réponse de compromis. En effet, elle reste conforme à l'esprit de la loi NOTRe, c'est-à-dire renforcer la rationalisation et la clarification des compétences locales, tout en assouplissant un certain nombre de ses dispositions afin de préparer au mieux les transferts de compétences qu'il convient à terme de réaliser.

Ainsi, l'article 1^{er} prévoyait la mise en place d'un mécanisme de minorité de blocage dans le but de donner une marge de manœuvre aux communes membres des communautés de communes souhaitant différer le transfert des compétences eau et assainissement jusqu'au 1^{er} janvier 2026. Le texte que l'Assemblée nationale a adopté quasiment à l'unanimité en première lecture se situait donc à un point d'équilibre. Je constate avec regret que le texte voté par le Sénat a brisé cet équilibre. À l'article 1^{er}, il supprime le mécanisme de minorité de blocage qui apportait pourtant une souplesse indispensable à la réalisation sereine des transferts de compétences. Dans sa nouvelle rédaction, le texte du Sénat va même jusqu'à abroger les dispositions de la loi NOTRe qui prévoient le transfert obligatoire de

ces compétences vers les EPCI, à rebours de la dynamique historique de transfert de compétences vers l'échelon intercommunal.

De nouveaux articles, à la suite de l'article 1^{er}, ont également été ajoutés afin de modifier, sans véritable justification, le droit existant relatif aux modalités financières de gestion de ces compétences entre les communes et les EPCI.

À l'article 2, le Sénat a introduit un principe de sécabilité des compétences de gestion « eaux pluviales et de ruissellement urbain » au sein de la compétence assainissement, à l'opposé du choix de l'Assemblée nationale, qui visait à clarifier et sécuriser le périmètre de la compétence assainissement.

Enfin, à l'article 3, le Sénat a étendu aux métropoles l'assouplissement des règles de représentation-substitution que l'Assemblée nationale avait choisi de circonscrire aux seules communautés de communes et d'agglomération.

Ces modifications bouleversent l'équilibre initial de la proposition de loi. Naturellement, j'ai déposé plusieurs amendements visant à rétablir l'ensemble des dispositions adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture, conformément à l'objectif que poursuit ce texte : adapter notre cadre juridique afin de garantir un transfert des compétences eau et assainissement à l'échelon intercommunal dans des conditions optimales respectueuses des divers enjeux techniques et financiers propres à chaque territoire.

Mme Hélène Zannier. Cette proposition de loi, défendue par le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés et le groupe La République en Marche, nous occupe maintenant depuis de longs mois.

L'Assemblée est appelée à se prononcer en nouvelle lecture sur un texte qui avait fait l'objet d'une large concertation et d'un consensus, et signé par députés et sénateurs de diverses tendances. Hélas, ce consensus n'a pas été pris en compte par le Sénat qui, après une commission mixte paritaire non conclusive, nous renvoie une version profondément modifiée, version qui remet totalement en cause, sur ce point, l'essence même de la loi NOTRe en proposant que les transferts eau et assainissement deviennent optionnels pour les communautés de communes comme pour les communautés d'agglomération.

Nous souhaitons rétablir l'équilibre premier du texte que nous avons proposé. Les amendements que la rapporteure nous proposera permettront de revenir sur le texte initial tel qu'il a été adopté par notre assemblée.

Pour mémoire, un retour à la proposition initiale permettra aux communautés de communes de repousser la date du transfert obligatoire des compétences eau et assainissement jusqu'à 2026 au plus tard, du moins si 25 % des communes représentant au moins 20 % des habitants le demandent. Précisons également la souplesse laissée par cette date butoir de 2026, les communes pouvant

à tout moment délibérer pour adapter cette date à la réalité du terrain et à l'avancée de leur transfert.

Notre proposition assouplit également les dispositions relatives au remplacement-substitution en permettant le maintien de davantage de structures de coopération territoriale. C'est pourquoi il avait reçu un accueil favorable des associations d'élus reçues en audition. La très grande majorité des collectivités ne s'opposent pas au transfert des compétences, car elles sont conscientes de l'état des réseaux et de l'investissement à réaliser pour les remettre en état. La très grande majorité d'entre elles se sont déjà engagées dans le processus et s'appêtent à continuer, comme le prouvent des enquêtes et des études.

Oui, nous faisons confiance aux collectivités en leur laissant le temps si elles le souhaitent de s'organiser librement et en fonction des contraintes de leur territoire. Nous assurons l'expression des plus petites collectivités et le maintien d'un plus grand nombre de syndicats et nous proposons un cadre clair et lisible en maintenant l'obligation de transfert en 2026, dernier délai.

Revenons un peu sur la différence entre transferts de compétences et mode de gestion. Ce point paraît important, car il répond à certaines craintes exprimées sur la liberté laissée aux collectivités pour s'organiser, ou encore sur la pérennité des syndicats ou des régies existants.

La législation en vigueur, telle qu'elle est décrite dans deux instructions de 2016 et 2017, ne laisse aucun doute sur ce point : le transfert aux intercommunalités ne remet pas en cause le mode de gestion des services publics locaux. Qu'il s'agisse d'une gestion en régie ou d'une délégation de service public, les intercommunalités pourront exercer les compétences eau et assainissement en propre ou les déléguer à un tiers – un syndicat mixte, par exemple – pour tout ou partie de leurs compétences et de leur territoire. Par exemple, une communauté de communes compétente pour l'eau potable peut décider de transférer uniquement la production d'eau à un syndicat sur une partie de son territoire, mais continuer à exercer la totalité de la compétence, production et distribution, sur le reste non couvert, ou même de transférer tout ou partie à plusieurs syndicats. Il est donc parfaitement possible de faire coexister des modes de gestion différents en fonction des particularités du terrain ou des volontés politiques.

Il y a bien une volonté de notre part de laisser aux communes et aux intercommunalités de s'entendre sur la gestion de leurs compétences sur le territoire qu'elles connaissent si bien. En ménageant un droit de blocage au profit de la minorité de communes s'opposant au transfert de compétences, en aménageant les conditions du dialogue tout en maintenant une date butoir pour le transfert, la proposition de loi fixera un cadre clair qui répond parfaitement aux demandes des collectivités. D'autant que la souplesse de gestion, à la suite du transfert de compétences, sera bien maintenue.

C'est cette solution de compromis que le groupe La République en Marche entend défendre aujourd'hui. Il sera donc favorable à tous les amendements de la rapporteure visant à rétablir l'équilibre initial du texte, et s'opposera à tous les autres.

M. Jean-Louis Masson. Quelle sévérité !

M. Fabrice Brun. C'est le groupe Les Républicains qui a lancé ce débat dans l'hémicycle, à la suite de la proposition de loi que nous avons présentée et que j'avais eu l'honneur de rapporter dans le cadre de notre « niche » au mois d'octobre.

Notre conviction profonde n'a pas changé : il faut laisser la liberté aux acteurs de terrain de transférer ou pas les compétences eau et assainissement...

M. Jean-Pierre Vigier. Très bien !

M. Fabrice Brun. ... au sein des communautés de communes, mais aussi des communautés d'agglomération – je rappelle que c'est quand même le titre du projet de loi qui nous arrive du Sénat. Il faut faire confiance aux sénateurs qui ont adopté cette version du texte à une écrasante majorité – 286 voix sur 333 –, et notamment le maintien de la sécabilité de la compétence assainissement permettant à des communes membres d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération de ne pas transférer si elles le souhaitent la compétence « gestion des eaux pluviales ».

Enfin, je rappelle que cette confiance dans les acteurs locaux et cette liberté qui leur est laissée fait partie des engagements pris par le Premier ministre lors du congrès national des maires.

M. Jean-Pierre Vigier. Telle qu'elle résulte des travaux du Sénat, la proposition de loi relative au transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération est pleine de bon sens : on reconnaît là la sagesse des sénateurs qui l'ont adoptée à une écrasante majorité.

Je le rappelle, cette proposition de loi respecte la volonté des élus locaux de s'organiser comme ils le souhaitent, particulièrement dans les zones rurales, et les spécificités de chaque territoire. Elle permet également de conserver ce fabuleux maillage territorial existant : un réseau, vous le savez, peut couvrir parfois deux ou trois départements, mais parfois aussi être à cheval sur deux, deux et demi, voire trois intercommunalités. Il est donc essentiel de préserver le principe d'un transfert optionnel des compétences.

Enfin, le texte des sénateurs garantit un service de proximité et de qualité à un coût tout à fait raisonnable pour les habitants, notamment en milieu rural.

Nous soutiendrons donc, bien évidemment, la proposition de loi telle qu'elle est issue des travaux du Sénat.

M. Xavier Breton. Je regrette la situation de blocage et d'échec de la commission mixte paritaire alors que, à ma connaissance, les sénateurs avaient avancé une proposition de bon sens puisqu'elle respectait le principe de subsidiarité et la sauvegarde des libertés locales, et donc le choix des élus et les spécificités des territoires. C'est un très mauvais signal adressé à nos communes.

M. Erwan Balanant. Nous examinons en nouvelle lecture cette proposition de loi sur laquelle le Sénat – permettez-moi ce trait d'humour –, à défaut d'assainir la rédaction, y est allé à grandes eaux ! (*Sourires*).

Bien évidemment, le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés, qui avait voté le texte issu de nos débats en première lecture, puisque nous en sommes à l'initiative avec le groupe La République en Marche, compte sur la rapporteure pour en rétablir une rédaction qui tout en respectant l'esprit le transfert de compétences à terme, laissait aux collectivités le temps de s'organiser par l'activation d'une minorité de blocage qui reportait ledit transfert en 2026 pour les communautés de communes.

Deux sujets continuent cependant de retenir notre attention, deux points de vigilance qui avaient déjà fait l'objet d'amendements ou d'interventions de notre groupe en première lecture.

Premier sujet d'inquiétude : l'interprétation de la rapporteure, à nos yeux exagérément extensive, de l'arrêt du Conseil d'État relatif au rattachement de la gestion du stockage des eaux pluviales et de ruissellement à la compétence assainissement pour les EPCI, communautés de communes comprises. Si le texte qui sera issu de nos débats d'aujourd'hui ne comporte pas d'avancées sur ce point, notamment grâce à deux sous-amendements que nous avons déposés, nous serons probablement amenés à y revenir en séance publique.

Second point de vigilance : la bonne information des conseils municipaux. Nous avons proposé qu'ils puissent activer la minorité de blocage après un inventaire, fût-il minime, de leur patrimoine et un débat. Là aussi, nous sommes animés par la volonté de respecter l'esprit de la proposition de loi tout en cherchant à éviter que l'on en vienne à user de la minorité de blocage pour ce qu'on pourrait appeler pudiquement de mauvaises raisons.

Par ailleurs, nous pensons que la navette doit nous aider à affiner un dernier point sur lequel nous avons été alertés par des collectivités, un peu dans l'esprit de ce que nous avons fait ensemble sur la compétence de la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), même si le mécanisme est évidemment bien différent : il s'agirait d'éviter de pénaliser les communes qui ont commencé à s'engager dans le processus de transfert à un EPCI. J'entends par là que notre groupe souhaite étudier la possibilité pour les communes n'ayant

transféré qu'une partie d'une compétence – je pense évidemment au service public d'assainissement non collectif (SPANC) – pour ce qui est de l'assainissement, d'activer la minorité de blocage pour la partie de la compétence qu'elle a conservée et éviter ainsi le transfert automatique de toutes les compétences en 2020.

Enfin, madame la rapporteure, nous aimerions connaître votre avis sur la possibilité, votée au Sénat, de rendre automatique le transfert des soldes de budgets annexes des communes vers l'EPCI lors du transfert des compétences. C'est un sujet auquel notre groupe est sensible ; nous aimerions entendre vos explications quant à ce qu'il est envisageable de faire ou pas.

M. Hervé Saulignac. La position du groupe Nouvelle Gauche n'a pas changé depuis la première lecture. Nous avons dit que cette proposition de loi constituait une avancée, mais qu'elle était inaboutie et manquait de clarté ; or notre responsabilité est de tenir un discours suffisamment clair à l'égard notamment des élus locaux.

M. Jean-Pierre Vigier. Il a raison !

M. Hervé Saulignac. Ce texte introduit certes une certaine souplesse, mais qui reste provisoire et bornée dans le temps. Le texte qui nous revient du Sénat a au moins le mérite de faire à cet égard preuve d'une totale clarté ; j'espère qu'il nous permettra de débattre à nouveau sur les attentes exprimées par de nombreux élus locaux, sans balayer systématiquement d'un revers de la main le travail qu'a pu faire le Sénat au motif qu'il prend quelque peu à contre-pied la majorité parlementaire.

Il nous apparaît notamment qu'un régime dérogatoire sans date butoir doit faire l'objet d'une réflexion...

M. Fabrice Brun. Partagée !

M. Hervé Saulignac. ... peut-être plus approfondie que nous ne l'avons eue en première lecture. Je ne crois pas que ce serait vous trahir ni vous renier si nous pouvions les uns et les autres nous entendre sur la suppression de cette date butoir.

M. Jean-Pierre Vigier. Tout à fait !

La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

(art. 64 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015
portant nouvelle organisation territoriale de la République)

Droit d'opposition au transfert de la compétence « eau » et « assainissement »

Le présent article vise à assouplir l'obligation incombant aux communes membres d'une communauté de communes de transférer les compétences « eau » et « assainissement » à l'échelon communautaire au 1^{er} janvier 2020 telle que prévue par l'article 64 de la loi NOTRe.

I. LA RÉFORME ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE

Le dispositif proposé prévoit que les communes membres d'une communauté de communes n'exerçant pas, à la date d'entrée en vigueur de celui-ci, à titre optionnel ou facultatif, les compétences relatives à l'eau et à l'assainissement, peuvent s'opposer, avant le 1^{er} juillet 2019, au transfert obligatoire de ces deux compétences ou de l'une d'entre elles.

L'alinéa 1^{er} instaure une minorité de blocage selon laquelle le transfert de compétences vers la communauté de communes ne peut avoir lieu si au moins 25 % des communes membres de la communauté de communes représentant au moins 20 % de la population de celle-ci s'opposent à ce transfert. Dans cette hypothèse, le transfert de compétence interviendra au plus tard, et de manière obligatoire, le 1^{er} janvier 2026.

L'alinéa 2 précise que l'organe délibérant de la communauté de commune pourra cependant se prononcer par un vote sur l'exercice de ces compétences à tout moment à partir du 1^{er} janvier 2020, le dispositif précité de la minorité de blocage demeurant applicable jusqu'au 1^{er} janvier 2026.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a **supprimé l'intégralité des dispositions adoptées par l'Assemblée nationale** visant à instituer une minorité de blocage. Il a fait le choix d'abroger les dispositions prévues aux articles 64 et 66 de la loi NOTRe par lesquelles le transfert des compétences « eau » et « assainissement » vers les intercommunalités revêt un caractère obligatoire. Ainsi, les communautés de communes et les communautés d'agglomération pourraient simplement exercer ces compétences à titre optionnel. En outre, le Sénat n'établit pas de distinction entre communautés de communes et communautés d'agglomération, contrairement à l'Assemblée nationale qui avait circonscrit le périmètre d'application de l'article 1^{er} aux seules communautés de communes.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS

À l'initiative de la rapporteure, la Commission a adopté un amendement rétablissant l'ensemble des dispositions adoptées en première lecture par l'Assemblée nationale puis supprimées par le Sénat.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL13 de la rapporteure.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Cet amendement vise à rétablir l'article 1^{er} tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

Cette disposition confère suffisamment de souplesse aux communes membres des communautés de communes, en leur laissant le temps nécessaire pour préparer un transfert entre 2020 et 2026. Revenir de manière définitive sur le caractère obligatoire de l'exercice de la compétence eau et assainissement introduite par la loi NOTRe en faveur des communautés de communes et communautés d'agglomération serait une erreur. Nous divergeons sur ce point et nous maintenons notre point de vue : ce transfert répond à la nécessité de réduire le morcellement des compétences exercées dans les communes et les intercommunalités, tout en générant des économies d'échelle. L'exercice intercommunal des compétences eau et assainissement permettra de réaliser les investissements nécessaires à l'entretien et à la rénovation des réseaux de distribution d'eau potable et d'assainissement en réduisant le taux de fuites et en améliorant la qualité de l'eau distribuée.

La souplesse introduite par le dispositif de minorité de blocage permet également aux acteurs locaux de préparer au mieux la réalisation technique, financière et la gestion des ressources humaines de ces transferts.

M. Raphaël Schellenberger. Madame la rapporteure, je veux dénoncer des éléments qui sont de simples éléments de langage. Vous affirmez que l'efficacité de la gestion serait améliorée à l'échelle intercommunale. C'est faux, en tout cas ce n'est à aucun moment démontré. Il n'est qu'à rappeler l'historique de ce dispositif, introduit subrepticement par un amendement nocturne dans la loi NOTRe...

M. Jean-Pierre Vigier. C'est vrai !

M. Fabrice Brun. Sans examen en commission !

M. Raphaël Schellenberger. adopté contre l'avis du ministre, corrigé par une proposition de loi du Sénat sous la précédente législature, repris par une proposition de loi de Fabrice Brun à l'automne que vous avez renvoyée en commission, renvoi en commission qui n'a pas été effectif puisque la commission

des Lois n'a pas remis ce texte à l'ordre du jour, ce qui ne nous a pas permis d'y retravailler.

À la suite des annonces gouvernementales, on s'attendait à ce que le Gouvernement nous présente un projet de loi. On aurait pu alors, sur la base d'une étude d'impact, discuter des éléments que vous vous bornez pour l'heure à nous asséner comme des vérités, mais qui ne sont aucunement étayés ; la discussion aurait pu prendre un tour différent. Mais vous avez préféré passer par une proposition de loi, ce qui vous dispensait de l'étude d'impact, et jouer un jeu qui méprise le processus parlementaire et le Sénat.

Lors de la CMP, il existait une majorité qui était prête à un accord. Mais vous ne l'étiez pas. Alors vous avez préféré décider seule, alors que vous étiez minoritaire, de faire capoter l'accord. Pour moi, une minorité de blocage, ce n'est pas suffisant pour les collectivités territoriales : il faut simplement que cette compétence redevienne optionnelle.

M. Jean-Pierre Vigier. Très bien !

M. Fabien Di Filippo. Il convient d'entrée de jeu de dénoncer quelques contre-vérités qui apparaissent dès la présentation de ce premier amendement.

Pour ma part, je suis député d'une circonscription de 261 communes. Sur ce territoire, il y a une communauté de communes qui compte 128 communes. La mutualisation ne fonctionne pas partout de la même manière : c'est une hérésie de forcer tout le monde à transférer cette compétence de manière uniforme dans des territoires très ruraux, très éclatés, très dispersés. Vous devez laisser la liberté aux maires, qui sont responsables et qui ont toujours très bien géré ce service de l'eau, de décider s'ils veulent le mettre en commun et à quelle échelle. Sinon, je peux vous prédire dès à présent que nos concitoyens verront dans quelque temps le renchérissement du coût de la fourniture et du traitement de l'eau.

M. Arnaud Viala. Madame la rapporteure, comme j'avais déjà eu l'occasion de le faire lors de la première lecture de ce texte en commission, je m'étonne de l'arrogance avec laquelle vous traitez ce sujet...

M. Rémy Rebeyrotte. Oh !

M. Arnaud Viala. J'ai choisi le terme sciemment. Cette arrogance fait fi de l'énergie que nous avons déployée pour essayer de vous convaincre et des arguments de bon sens qui s'imposent quand on connaît les territoires et que l'on vit aux côtés de nos concitoyens. Elle fait également fi du fait que ce sujet n'est pas un sujet politicien qui intéresse les foules : ce n'est certainement pas celui que nous choisirions en premier si nous tenions à tout prix à croiser le fer avec vous. Et le nombre d'heures que nous avons passé à en débattre a de quoi donner le vertige... Ce qui est certain en revanche, c'est que ce dossier aura, à très court terme, de lourdes répercussions sur les territoires et sur nos concitoyens.

La façon dont vous abordez cette nouvelle lecture, après un passage au Sénat et l'échec de la commission mixte paritaire, en nous annonçant de prime abord votre volonté de revenir purement et simplement au texte adopté par l'Assemblée nationale, constitue pour moi une marque supplémentaire d'arrogance. Après que vous nous avez dit que nous n'étions pas détenteurs de la vérité sur le fonctionnement des territoires et des collectivités territoriales, vous considérez que les sénateurs n'ont absolument aucune notion de ce pour quoi ils sont faits : représenter les territoires et les collectivités. Vous balayez d'un revers de la main toutes leurs propositions pour revenir à une formulation qui, manifestement, ne satisfait que vous.

Mes collègues et moi vous le répétons : les conséquences de cette décision sur les territoires les plus ruraux seront lourdisimes. Et dans un autre domaine, sur lequel vous vous gardez bien de dire ou de répondre quoi que ce soit, ce texte privera les EPCI de la capacité de porter des projets structurants autres que ceux relatifs aux fonctions dont nous parlons, qui sont certes vitales, mais que les communes sont aujourd'hui habituées à exercer correctement.

M. Jean-Pierre Vigier. Je veux revenir sur la méthode. Madame la rapporteure, avec le Gouvernement, vous avez mis en place un groupe composé de sept députés et sept sénateurs, pour travailler sur cette proposition de loi. C'est ainsi qu'a pu se dessiner un accord sur la minorité de blocage intégrant les communautés de communes et les communautés d'agglomération. Les quatorze parlementaires en question ont tous signé un document sur ce sujet. Mais là, comme par hasard, les communautés d'agglomération ont été supprimées du texte que vous nous demandez d'adopter !

Nous vous demandions d'intégrer ces communautés d'agglomération rurales qui ont la même spécificité que les communautés de communes. Vous n'avez rien voulu entendre. Vous bafouez totalement le travail effectué par les députés et les sénateurs que vous aviez réunis. J'en suis vraiment désolé. Ce n'est pas ainsi que l'on fait du bon travail d'aménagement du territoire. Ce n'est pas une bonne méthode ; et comme je l'ai dit lors de la réunion de la commission mixte paritaire, je pense que tout cela est à l'image du travail que fait actuellement le Gouvernement.

M. Rémy Rebeyrotte. Je veux simplement demander à mes collègues de se souvenir d'où nous venons : si nous n'avions pas pris de mesures, en 2020, la compétence en matière d'eau et d'assainissement aurait été purement et simplement transférée aux intercommunalités.

M. Jean-Pierre Vigier. Il suffisait de voter la proposition de loi adoptée par le Sénat en 2017 !

M. Arnaud Villa. Monsieur Rebeyrotte, il faut arrêter d'annoncer le pire pour se satisfaire d'avoir fait un peu moins pire !

M. Rémy Rebeyrotte. Je rappelle seulement l'origine de ces mesures : on pourrait croire qu'elles ont été prises *ex nihilo*, alors qu'il n'en est rien. Je rappelle aussi que certaines intercommunalités sont déjà très en avance sur la question. On leur avait fixé la date butoir à 2020 – nous n'y sommes pour rien, c'est la loi ; elles ont en conséquence déjà engagé de lourdes études pour le transfert des compétences « eau » et « assainissement » à cette échéance. Nombre d'entre elles a même prévu un transfert anticipé pour ne pas avoir à prendre en 2020, année électorale, des décisions qui engageraient des équipes en fin de mandat.

Dans ce cadre, on a essayé de trouver un compromis, et celui qui s'est dégagé me semble raisonnable : il consiste à ne pas rayer d'un trait ce qui a déjà été fait, et à laisser la possibilité, grâce à une minorité de blocage, de choisir plutôt un transfert à l'horizon 2026. Cette solution avait fait l'objet, M. Philippe Vigier l'a rappelé, d'un certain accord, à un moment donné, avant que les choses ne tournent un peu court, ce que je regrette. J'estime en tout cas que le compromis dégagé sous la conduite de Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, celui que nous proposons, est tout à fait satisfaisant pour l'ensemble des acteurs.

M. Jean-Pierre Vigier. On a amusé les parlementaires, c'est tout !

Mme Hélène Zannier. Ce compromis a pourtant bien été signé !

M. Fabien Di Filippo. On touche au grotesque ! Vous nous demandez de nous souvenir d'où nous venons, monsieur Rebeyrotte ? Je vous rappelle qu'au mois d'octobre dernier, lorsque notre collègue Fabrice Brun a défendu la proposition de loi que notre groupe avait inscrite à l'ordre du jour, le vôtre s'est unanimement prononcé, parce que le Premier ministre ne s'était pas encore exprimé devant les maires, pour ne rien toucher et laisser le transfert prévu en l'état. Maintenant, vous avez changé d'avis, et vous venez nous soutenir que vous avez toujours défendu cette nouvelle position ! Franchement, ça ne tient absolument pas la route ! (*Protestations parmi les députés du groupe La République en Marche.*)

Mme Hélène Zannier. Un compromis a été signé !

M. Fabien Di Filippo. Vous avez défendu devant nous le fait qu'il fallait absolument maintenir les dispositions de la loi NOTRE qui prévoient un transfert en 2020, parce que l'intercommunalité allait pouvoir permettre une mutualisation. Aujourd'hui, vous acceptez que l'on laisse aux maires la liberté de choisir, mais vous essayez de faire du « en même temps ». C'est grotesque, ça ne tient pas du tout !

Vous faites la démonstration que vous n'avez pas de colonne vertébrale idéologique. Tout cela montre que la pression des maires vous avait fait reculer et que le Premier ministre a essayé de les rouler dans la farine pour ne pas se faire siffler au congrès des maires de France.

M. Jean-Pierre Vigier. Très bien ! Bravo !

M. Rémy Rebeyrotte. Vous avez raison, monsieur Di Filippo, certains députés étaient partisans de l'application stricte de la loi NOTRe, et d'autres, comme vous manifestement, souhaitaient enterrer les dispositions législatives en question. Finalement, un compromis a été trouvé. C'est ainsi que pratiquent les élus lorsqu'il est nécessaire d'avancer !

M. Jean-Pierre Vigier. Vous avez forcé les choses ! Ce n'est pas un compromis !

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Je laisse à nos amis du groupe Les Républicains le soin de porter des jugements de valeur sur la façon dont la majorité mène sa politique, ou de juger de l'opportunité de la politique du Gouvernement, même si ce n'est pas vraiment le lieu...

M. Raphaël Schellenberger. Pas le lieu, vraiment ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Mais pour en revenir aux compétences « eau » et « assainissement », je crois important de rappeler une vérité quelque peu malmenée dans les propos de M. Schellenberger. L'accord signé par le groupe ministériel mené par Mme Jacqueline Gourault spécifiait bien que l'assouplissement concernait les seules communautés de communes ; il n'y était pas question des communautés d'agglomération. Ce document signé est à la disposition de chacun d'entre vous. Je me contente de m'y référer.

M. Jean-Pierre Vigier et M. Fabrice Brun. Montrez-le nous !

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Je peux le produire avant la fin de cette réunion, mais vous en disposez sans doute déjà, d'autant que certains d'entre vous l'ont signé !

L'objectif du groupe majoritaire est clair : le compromis signé lors de la première lecture était acceptable – nous l'avons constaté lors des auditions et des nombreuses discussions avec les représentants de l'ensemble des acteurs. Les choses ont été ensuite modifiées par le Sénat et, sur cette base, il est évident que nous ne pouvions pas aboutir à un compromis susceptible de réformer les dispositions de la loi NOTRe relatives au transfert obligatoire, vous le savez bien.

Nous arrivons, en nouvelle lecture, forts de nos convictions. Nous avons une colonne vertébrale et une vision politique sur ce sujet. Nous n'allons pas tergiverser, et nous maintiendrons évidemment l'article 1^{er}.

La Commission adopte l'amendement CL13 de la rapporteure.

Puis elle adopte l'article 1^{er} modifié.

Article 1^{er} bis (supprimé)
**Éligibilité des communes aux subventions et aides versées dans le cadre de
l'exercice de leurs compétences**

L'article 1^{er} *bis* est issu d'un amendement déposé au Sénat par Mme Moret-Michaud et adopté en séance publique. Il prévoit que les communes ayant choisi de conserver les compétences « eau » ou « assainissement » demeurent éligibles à l'ensemble des subventions et aides susceptibles de leur être attribuées dans le cadre des travaux ou investissements à venir en lien avec l'exercice de ces compétences.

À l'initiative de la rapporteure, votre Commission a adopté un amendement supprimant cette disposition.

*
* *

La Commission examine l'amendement CL7 de la rapporteure.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Cet amendement vise à supprimer l'article 1^{er} *bis* introduit au Sénat, qui garantit l'éligibilité des communes ayant conservé les compétences « eau » et « assainissement » aux aides et subventions, car une telle disposition ne relève pas du domaine législatif.

Les programmes d'intervention des agences de l'eau ne sont pas fixés dans la loi. Ils sont définis au sein des comités de bassin, et validés en comité d'administration après avis conforme du comité de bassin. Le maintien de l'exercice communal des compétences « eau » et « assainissement », pour les communes membres des communautés de communes ayant souhaité activer le mécanisme de minorité de blocage prévu à l'article 1^{er} de la proposition de loi, ne remettra pas en cause la possibilité de percevoir des subventions des agences de l'eau. Ajoutons que les discussions relatives au contenu des programmes d'intervention des agences de l'eau relèvent du niveau local et non de la loi.

M. Raphaël Schellenberger. Je veux revenir sur la notion d'urgence que M. Rémy Rebeyrotte, parmi d'autres, a invoquée pour justifier la nécessité d'avancer rapidement et de voter ce texte.

Si, à l'automne dernier, nous avons utilisé la « niche parlementaire » du groupe Les Républicains, c'est bien que nous étions conscients de cette urgence. Je me souviens qu'un membre de la commission des Lois nous expliquait alors, dans cette salle, pourquoi il était important de voter cette disposition dès 2017 : c'était Olivier Dussopt qui mettait en garde contre le danger qu'il y aurait à attendre 2018, en particulier s'agissant des questions d'opportunité liées à la bonification de la dotation globale de fonctionnement. Ne venez pas invoquer aujourd'hui l'urgence qui vous aurait contraints à agir, alors que nous vous avons proposé, dès le mois d'octobre dernier, un vecteur législatif qui aurait pu permettre d'agir plus vite et de

façon plus efficace ! Il aurait fallu agir en 2017. Désormais, que nous agissions en juin ou en septembre ne change rien. En tout cas, ne nous dites pas que vous êtes obligés de légiférer rapidement.

Qui plus est, vous légiférez mal. Sur ce sujet, l'inscription rapide à notre ordre du jour de la proposition de loi adoptée par le Sénat visait à légiférer mieux : elle corrigeait, avec le soutien de ceux qui avaient été les promoteurs de la loi NOTRe, une erreur qui s'était glissée dans ce texte. Alors que vous nous répétez à longueur de journée que vous voulez légiférer moins, et mieux travailler sur les textes, vous avez refusé cette solution. Aujourd'hui vous en appelez encore à la loi NOTRe alors que M. Dussopt, qui en a été le rapporteur, a lui-même convenu que les dispositions dont nous parlons étaient mauvaises.

Madame Chalas, je veux bien croire que vous ayez une colonne vertébrale dans votre vision de la décentralisation et de la construction des collectivités territoriales. Pour moi, elle est claire : c'est celle de la construction d'une technocratie locale.

M. Fabrice Brun. Qui sème le vent récolte la tempête... Le manque d'ouverture donc vous témoignez, le rejet en bloc des propositions de loi du groupe Les Républicains, à l'Assemblée nationale, le fait de revenir sur 100 % des propositions des sénateurs ne sont pas le gage d'un bon compromis au service des territoires.

Comme M. Raphaël Schellenberger l'a rappelé, ceux qui ont pensé la loi NOTRe nous ont eux-mêmes invités à lui apporter des correctifs. Je regrette votre état d'esprit.

Je profite du fait que nous examinons un amendement qui traite du financement pour saluer la mise en place du comité de pilotage des Assises de l'eau. Nous avons besoin d'un grand débat sur le financement et sur la relance des investissements des infrastructures de l'eau et de l'assainissement. Ce débat a un préalable : il faut cesser de toute urgence les coups de rabot sur les budgets des agences de l'eau.

J'assistais, il y a peu de temps, à l'inauguration d'une station d'épuration dans ma circonscription. Malheureusement, les conséquences de notre politique commencent à se faire sentir sur la préparation des grands projets concernant le grand cycle de l'eau, qu'il s'agisse d'adduction d'eau potable ou de préparation de stations d'épuration. Je vais vous mettre à l'aise : ces coups de rabot ont commencé sous la précédente législature, dès la loi de finance pour 2015, avec des ponctions sur les fonds de roulement des agences. Cela dit, les décisions prises lors de l'examen de la loi de finances pour 2018 commencent vraiment à se faire sentir.

Il est important que nous profitons aussi de ce débat pour rappeler ensemble que l'eau paie l'eau. Ce principe guide, depuis des décennies, la politique de l'eau dans notre pays. L'eau n'est pas le sel qui fut autrefois la base du

prélèvement d'un impôt. Il faut prendre garde à ce que les taxes et les redevances prélevées sur l'eau servent bien à financer les investissements du secteur. C'est important pour pouvoir finaliser dès le mois prochain les projets qui apparaissent dans nos territoires.

Mme Hélène Zannier. Je veux revenir sur le procès que l'on est en train de nous faire, et rétablir une partie de la vérité. Je suis vraiment surprise par ce que j'entends.

Il a fallu quasiment six mois de négociations au sein du groupe de travail animé par la ministre, Mme Jacqueline Gourault, pour parvenir à signer un compromis. Vous vouliez le voir : il est là, scanné, sur mon smartphone. Je peux l'envoyer à tous les députés si vous voulez. À moins de dire qu'il s'agit d'un faux...

M. Fabrice Brun et M. Jean-Pierre Vigier. Halte aux *fake news* !

Mme Hélène Zannier. Je précise qu'il était bien fait mention de communautés de communes. Je suis donc très étonnée de ce procès qu'on nous fait, totalement infondé.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Monsieur Brun, s'agissant du financement des compétences « eau », « assainissement » et « eaux pluviales » – qui n'a rien à voir avec l'amendement CL7 –, il faut effectivement faire le point. Je participerai dès demain, au groupe de travail sur la question des financements de ces services publics : il est effectivement indispensable de remettre les choses à plat pour faire le point sur la question des financements.

Je trouve votre position tout à fait raisonnable, et j'aurais aimé que vous le fussiez un peu plus sur le fond de cette proposition de loi, dans la mesure où je vois que M. Fabrice Brun, député de l'Ardèche, est signataire de l'accord du groupe de travail ministériel dans lequel il est écrit que le deuxième élément de loi « *consiste à conserver le caractère obligatoire du transfert de la compétence eau et assainissement au 1^{er} janvier 2020, tout en donnant un droit de blocage à une minorité de communes appartenant à des communautés de communes* »... Monsieur Brun, vous avez signé ce document. Ce n'est pas un faux : je l'ai sous les yeux ! J'aurais aimé que vous respectiez l'accord que vous avez signé avec les sénateurs et avec nous-même au sein de ce groupe de travail.

M. Jean Terlier. C'est un faux ?

M. Fabrice Brun. Je l'ai dit dans l'hémicycle et je le répète : je regrette d'avoir participé à cette vaste opération d'enfumage. Si vous trouvez ma signature manuscrite au bas de ce document, je vous invite à me l'envoyer...

Mme Émilie Chalas, rapporteure. C'est donc un faux ?

M. Fabrice Brun. Nous sommes convenus d'un accord qui consistait à conserver une compétence optionnelle. Pour notre part, nous avons demandé à ce qu'elle ne soit pas bornée dans le temps et à ce que les communautés d'agglomération en fassent partie. Malheureusement, par omission, un compte rendu a été diffusé qui ne faisait pas mention de ces éléments. Je m'en suis déjà expliqué dans l'hémicycle, et les sénateurs l'ont fait de leur côté. Ne nous faites pas un procès d'intention : vous savez parfaitement que vous marchez sur une crête dangereuse.

La Commission adopte l'amendement CL7 et l'article 1^{er} bis est supprimé.

Article 1^{er} ter (supprimé)

(art. L. 2221-11 du code général des collectivités territoriales)

Suppression de l'obligation par laquelle les communes doivent établir un budget annexe pour les services d'eau potable et d'assainissement gérés sous forme de régie

L'article 1^{er} ter est issu d'un amendement déposé au Sénat par M. Henri Leroy et adopté en séance publique. Il prévoit que l'établissement par les communes d'un budget annexe pour les services d'eau potable et d'assainissement gérés sous forme de régie ne revêt aucun caractère obligatoire, quelle que soit la taille de la commune. Initialement, seules les communes de moins de 500 habitants bénéficiaient de cette latitude.

À l'initiative de la rapporteure, votre Commission a adopté un amendement supprimant cette disposition.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL8 de la rapporteure.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Cet amendement vise à supprimer l'article 1^{er} ter introduit par le Sénat afin d'exonérer toutes les communes et groupements de l'obligation de suivre sous la forme d'un budget annexe les services de distribution d'eau potable et d'assainissement.

Il convient de ne pas élargir les exceptions déjà existantes en matière d'individualisation des dépenses et des recettes relatives aux services publics industriels et commerciaux.

L'article L. 2221-11 du code générale des collectivités territoriales rend facultatif, pour les communes de moins de cinq cents habitants, l'établissement d'un budget annexe pour leurs services de distribution d'eau potable et d'assainissement gérés sous la forme d'une régie simple ou directe. Cette disposition a pour objet de permettre la prise en compte de la taille des communes, pour dispenser les plus petites d'entre elles de l'obligation de suivre en budget

annexe les activités d'eau et d'assainissement si elles présentent un état sommaire des montants des recettes et dépenses affectées à ces services.

Or l'article 1^{er} *ter* vise à exonérer toutes les communes et groupements de l'obligation de suivre sous la forme d'un budget annexe les services de distribution d'eau potable et d'assainissement, qui sont des services publics industriels et commerciaux (SPIC) et à ce titre soumis à un principe d'équilibre budgétaire, avec pour conséquence l'individualisation des dépenses et des recettes dans un budget spécial annexé au budget de la commune ou du groupement.

La loi prévoit déjà des adaptations au principe d'individualisation des dépenses et des recettes. Ainsi, dans les communes de moins de 3 000 habitants et les EPCI dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants, les opérations relatives au service de distribution d'eau potable et au service d'assainissement peuvent être retracées dans un budget annexe unique. En outre, en vertu de l'article L. 2224-2 du CGCT, certaines situations spécifiques autorisent les communes à prendre en charge dans leurs budgets des dépenses au titre des SPIC.

Il apparaît donc nécessaire de préserver le respect du principe d'équilibre budgétaire relatif aux services publics industriels et commerciaux pour les communes de plus de cinq cents habitants.

M. Raphaël Schellenberger. Madame la rapporteure, par ces propos techniques, vous rappelez que vous êtes attachée au principe selon lequel « l'eau paie l'eau » – sauf dans les communes de moins de cinq cents habitants pour lesquelles on peut comprendre que « le contribuable paie l'eau ».

On peut être d'accord avec cette idée que j'aurais plutôt tendance à partager, à ceci près que, dans le prix de l'eau ou, en tout cas, dans le prix payé par le consommateur, il n'y a pas uniquement le prix de l'eau, il y a déjà des taxes. Cette ressource alimente en effet les agences de l'eau, par ailleurs largement ponctionnées par le Gouvernement.

Dans de telles circonstances, nous ne pouvons donc plus considérer que « l'eau paie l'eau », puisque l'eau paie une contribution au rétablissement de l'équilibre des finances publiques de l'État. Il y a là quelque chose qui ne va pas ! Si l'on en arrive à déresponsabiliser l'État, et à s'abstraire du principe « l'eau paie l'eau », pourquoi faudrait-il continuer à l'appliquer aux collectivités territoriales et les enfermer dans cette rigidité ?

C'est du bon sens de réagir ainsi face au mépris constant que le Gouvernement témoigne à l'endroit des territoires qui s'organisent pour financer leurs futurs investissements en matière d'eau.

Vous aurez beau jeu, plus tard, de venir nous expliquer que remettre toutes ces installations aux normes coûte cher, qu'il faut les entretenir, et que, pour réduire les coûts, il faut les mutualiser à un niveau supérieur, en l'occurrence la

communauté de communes ou la communauté d'agglomération. Mais il est facile de dire que les communes n'ont pas provisionné l'argent nécessaire au remplacement des conduites et au maintien à niveau des réseaux alors que le Gouvernement a ponctionné les fonds provisionnés des agences de l'eau.

La Commission adopte l'amendement CL8 et l'article 1^{er} ter est supprimé.

Article 1^{er} quater (supprimé)

(art. L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales)

Élévation du plafond sous lequel les compétences « eau » et « assainissement » peuvent être financées par le budget général de la commune

L'article 1^{er} quater est issu d'un amendement déposé au Sénat par Mme Maryse Carrère et adopté en séance publique. Il dispose que l'interdiction faite aux communes de prendre en charge au sein de leur budget propre des dépenses relatives aux services publics industriels et commerciaux ne s'applique pas aux communes de moins de 5 000 habitants. Cette exemption ne concernait jusqu'alors que les communes de moins de 3 000 habitants, selon la rédaction antérieure de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales.

À l'initiative de la rapporteure, votre Commission a adopté un amendement supprimant cette disposition.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL9 de la rapporteure.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Il vise à supprimer l'article 1^{er} quater introduit dans la proposition de loi par le Sénat. Il convient de ne pas élargir le financement du coût des services d'eau et d'assainissement à la fiscalité afin de respecter les principes selon lesquels les financements des budgets des SPIC doivent être assurés grâce à une redevance.

En outre, à l'heure de la maîtrise des dépenses de fonctionnement constitue un véritable enjeu, il ne semble pas pertinent d'élargir les possibilités de dépenses pour les collectivités, surtout pour des activités relevant des services publics industriels et commerciaux qui ont vocation à être financés par les recettes de leurs activités dans un objectif de transparence de leur tarification.

La Commission adopte l'amendement CL9 et l'article 1^{er} quater est supprimé.

Article 1^{er} quinquies (supprimé)

(art. L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales)

Modalités de rétrocession de produits perçus au titre des redevances d'occupation du domaine public des biens et équipements mis à disposition des intercommunalités

L'article 1^{er} *quinquies* est issu d'un amendement déposé au Sénat par M. Jean-Marc Gabouty et adopté en séance publique. Il prévoit que la commune ayant transféré une compétence à l'établissement public de coopération intercommunale auquel elle appartient puisse prévoir, par convention avec celui-ci, la rétrocession de tout ou partie des fruits et produits perçus au titre des redevances d'occupation du domaine public des biens et équipements mis à disposition de l'intercommunalité, à la condition que la commune demeure propriétaire des biens et équipements concernés.

À l'initiative de la rapporteure, votre Commission a adopté un amendement supprimant cette disposition.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL10 de la rapporteure.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. L'article 1^{er} *quinquies* introduit par le Sénat donne la possibilité à la commune ayant transféré une compétence à l'EPCI auquel elle appartient de lui rétrocéder par convention tout ou partie des fruits et produits perçus au titre des redevances d'occupation du domaine public des biens et équipements mis à disposition de l'EPCI, à la condition que la commune demeure propriétaire des biens et équipements concernés.

Cette disposition va à l'encontre des dispositions législatives en vigueur qui prévoient le transfert aux EPCI à fiscalité propre de l'ensemble des droits et obligations liés à l'exercice d'une compétence. C'est pourquoi nous proposons de la supprimer.

M. Raphaël Schellenberger. Madame la rapporteure, je trouve vos arguments un peu sommaires. Vous avez résumé l'article 1^{er} *quinquies* sans expliquer pourquoi vous souhaitez le supprimer.

Le Sénat, qui, jusqu'à preuve du contraire, est bien, comme le rappelait notre collègue Arnaud Viala, la chambre représentant les collectivités territoriales, a introduit dans la proposition de loi une disposition qui met le doigt sur un élément qui me semble important : le domaine public occupé n'est pas le réseau d'assainissement ou le réseau d'eau : c'est la voirie, le chemin, la place, l'espace public par lequel passent ces réseaux et sur lequel une servitude est inscrite. La disposition proposée contrevient peut-être au droit général, mais introduit à mes

yeux une spécificité bienvenue lorsque l'on segmente l'occupation d'un domaine public, avec les conséquences que cela peut avoir.

Madame la rapporteure, j'imagine que vous avez un jour suivi des travaux d'eau et d'assainissement dans la commune dans laquelle vous occupiez des fonctions administratives : quand un réseau d'eau ou d'assainissement doit être entretenu, et que l'on ouvre la route pour changer un tuyau ou réaliser un raccordement, on est forcément amené à dégrader la voirie. Je ne suis donc pas choqué que la collectivité propriétaire, chargée de l'entretien d'un bien, puisse collecter une redevance liée au fait que l'occupant souterrain de la voirie la dégrade.

J'estime donc que la proposition du Sénat était plutôt de bons sens ; j'aurais donc apprécié que vous nous présentiez des arguments un tant soit peu étayés, ne serait-ce que pour prouver à notre collègue Viala que votre attitude ne témoigne d'aucune arrogance à l'égard de la discussion parlementaire.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Dans ce cas, je vais préciser mes arguments...

Conformément aux dispositions de l'article 54 de la loi du 30 décembre 2006 et du décret du 30 décembre 2009, une redevance est due chaque année pour l'occupation du domaine public communal par les ouvrages des services de distribution d'eau potable et d'assainissement. Les ouvrages auxquels s'applique cette redevance sont ceux qui contribuent à l'exercice des services publics, industriels et commerciaux d'eau potable et d'assainissement. Lorsque le domaine public communal est mis à disposition d'un EPCI à fiscalité propre du fait d'un transfert de compétences, conformément aux dispositions des articles L. 1321-1 et L. 1321-2 du code général des collectivités territoriales, c'est ce dernier qui fixe, dans les conditions prévues par le décret du 30 décembre 2009, le montant de la redevance due pour l'occupation par les ouvrages et services publics d'eau et d'assainissement du domaine public dont il assure la gestion.

Il n'est donc pas souhaitable de déroger au droit en vigueur qui prévoit le transfert aux EPCI à fiscalité propre de l'ensemble des droits et obligations liés à l'exercice d'une compétence, sans exception, afin de ne pas mettre en péril la reprise de la compétence par l'EPCI à la suite du transfert.

Nous nous situons donc toujours dans la colonne vertébrale des transferts de compétences.

La Commission adopte l'amendement CL10 et l'article 1^{er} quinquies est supprimé.

Article 1^{er} sexies (supprimé)

(art. L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales)

Transfert automatique des soldes de budgets annexes relatifs aux compétences « eau » et « assainissement » des communes aux établissements publics de coopération intercommunale lors du transfert de ces compétences

L'article 1^{er} *sexies* est issu d'un amendement déposé au Sénat par M. Olivier Jacquin et adopté en séance publique. Il prévoit que les transferts de compétences des communes aux intercommunalités impliquent également le transfert des budgets de fonctionnement des services publics industriels et commerciaux désormais pris en charge par ces dernières.

À l'initiative de la rapporteure, votre Commission a adopté un amendement supprimant cette disposition.

*

* *

La Commission est saisie d'un amendement CL11 de la rapporteure.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Cet amendement supprime la disposition adoptée par le Sénat qui prévoit que les transferts de compétences des communes aux EPCI impliquent automatiquement le transfert des budgets de fonctionnement des services publics industriels et commerciaux désormais pris en charge par ces derniers.

Il convient de ne pas établir une telle obligation dans la loi et de laisser les communes et EPCI libres de prévoir un tel transfert.

La Commission adopte l'amendement CL11 et l'article 1^{er} sexies est supprimé.

Article 2

(art. L. 5214-16, L. 5216-5, L. 5215-20 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales)

Sécabilité des compétences « gestion des eaux pluviales et de ruissellement urbaines » au sein de la compétence « assainissement » et mesures de coordination

Le présent article est relatif au périmètre que recouvre la compétence « assainissement » ainsi qu'à diverses mesures de coordination.

I. LA RÉFORME ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE

Dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale l'article 2 précisait le périmètre de la compétence « assainissement » et prévoyait des mesures de coordination relatives à l'application de l'article 1^{er}.

La gestion des eaux pluviales et celle des eaux de ruissellement des zones urbaines et à urbaniser étaient ainsi incluses dans la compétence « assainissement » pour l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Cette précision visait à confirmer les contours de la compétence « assainissement », à la suite de la clarification apportée par la circulaire du 18 septembre 2017 et de la décision prononcée en ce sens par le Conseil d'État le 4 décembre 2013 ⁽¹⁾.

Par ailleurs, l'article 2 modifiait les articles 64 et 66 de la loi NOTRe afin d'assurer une coordination avec l'article 1^{er} de la proposition de loi.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a modifié substantiellement les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale.

Il a ainsi introduit un principe de sécabilité en vertu duquel le transfert de la compétence « gestion des eaux pluviales urbaines » serait laissé à la libre appréciation des communes membres des communautés de communes et des communautés d'agglomération.

Il a également supprimé l'inclusion de la gestion des eaux de ruissellement dans la compétence « assainissement » pour ces mêmes intercommunalités, établissant par conséquent une dissociation nette entre ces deux compétences que l'Assemblée nationale avait choisi d'unifier par souci de cohérence et de lisibilité.

Par voie de conséquence, le Sénat a supprimé les mesures de coordination votées par l'Assemblée nationale rendues nécessaires par l'adoption de l'article 1^{er}.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS

À l'initiative de la rapporteure, la Commission a adopté un amendement rétablissant l'ensemble des dispositions adoptées en première lecture par l'Assemblée nationale puis modifiées par le Sénat.

*

* *

(1) CE, 4 décembre 2013, Communauté urbaine « Marseille Provence Métropole », n° 349614.

La Commission examine l'amendement CL14 de la rapporteure, qui fait l'objet des sous-amendements CL15 et CL16 de M. Erwan Balanant.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Cet amendement de coordination vise à rétablir la rédaction de l'Assemblée nationale tout en faisant expressément référence aux dispositions relatives à l'assainissement et à la gestion des eaux pluviales et de ruissellement prévues par le code général des collectivités territoriales.

M. Marc Fesneau. Notre sous-amendement CL15 propose de ne pas rattacher la gestion et le stockage des eaux pluviales et de ruissellement à la compétence "assainissement" pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération. Le sous-amendement CL16, de repli, ne vise que les communautés de communes.

L'élargissement concerne les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les métropoles. Or dans les communautés à dominante rurale, le rattachement de la gestion des eaux pluviales aurait des conséquences directes sur la gestion de la voirie au niveau communal. Cela nous paraît extrêmement dangereux, d'autant qu'aucune modalité de financement concrète n'est prévue.

M. Raphaël Schellenberger. C'est l'occasion pour nous de revenir sur votre conception du compromis, madame la rapporteure. Des compromis, vous en avez surtout fait en interne avec votre majorité. Or le débat public, ce n'est pas cette tambouille interne, illisible et invisible du public. C'est avec la position unanime des groupes d'opposition dans les deux chambres que vous auriez dû composer.

Les sous-amendements déposés par le MODEM améliorent les choses mais ne vont pas assez loin. Dans la sécabilité des compétences assainissement, une question reste en suspens, qui me paraît essentielle : qu'en est-il des services publics d'assainissement non collectifs (SPANC) ?

Que vous vouliez confier la gestion des infrastructures de réseaux aux communautés de communes, on peut ne pas être d'accord, mais cela peut procéder d'une logique intelligible ; mais transférer la gestion des SPANC à l'intercommunalité serait une grave erreur. Du fait de la multiplicité des équipements dispersés dans des espaces isolés, les coûts liés à une telle opération seront considérables à l'échelle d'un territoire intercommunal alors que le niveau communal garantit une gestion en bon père de famille, en toute responsabilité et à moindre coût. La différence est évidente : elle est liée à la structure technique de la compétence.

M. Hervé Saulignac. Le transfert de la gestion des eaux pluviales sera sans doute vécu encore plus douloureusement que celui de la gestion de l'assainissement par les élus locaux. Eaux pluviales et voirie sont techniquement indissociables : une

commune ne peut concevoir l'entretien ou la modification de la voirie en laissant de côté la question des eaux pluviales.

Le rattachement des eaux pluviales à l'assainissement sera interprété par certains élus comme le signe que la voirie va finir par échapper aux communes. C'est déjà le cas, puisque certains EPCI ont pris la compétence de la voirie mais ils sont rares car, désormais, les maires se retrouvent avec si peu de compétences qu'ils tiennent à garder celle-là...

Autrement dit, le transfert que vous proposez risque d'avoir un effet contraire à celui que vous recherchez : les communautés de communes feront machine arrière à cause des eaux pluviales.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Premièrement, relisons l'amendement : le rattachement ne vaut que pour l'assainissement des eaux pluviales et des eaux de ruissellement des zones urbaines : autrement dit, les zones non urbaines ne sont pas concernées.

M. Fabrice Brun. Mais que recouvrent les zones urbaines ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Deuxièmement, pour ce qui est de la question du financement, les prochaines assises de l'eau seront l'occasion d'apporter des éléments. Il est clair que les élus locaux devront, en toute responsabilité, faire des choix dans les affectations budgétaires.

Troisièmement, je trouve assez pertinentes les propositions du MODEM, du moins celles qui concernent les communautés de communes, où il y a moins d'eaux pluviales relevant des zones urbaines et plus de projets liés à la voirie. Pour les communautés d'agglomération, le maintien du rattachement à l'assainissement s'impose. Elles sont en effet déjà 80 % à être compétentes en matière d'assainissement et elles passent des accords locaux de financement avec les communes pour les eaux pluviales. Nous pourrions travailler ensemble, monsieur Fesneau, en vue de l'examen en séance publique, à un amendement prévoyant un assouplissement pour les communautés de communes, moins concernées par les questions de ruissellement des eaux pluviales en zone urbaine. Dans cette perspective, je vous demanderai de bien vouloir retirer vos sous-amendements.

Pour finir, je citerai un extrait du rapport de Pierre-Alain Roche sur la gestion des eaux pluviales, qui a été porté à notre connaissance par le Gouvernement en avril 2018 : « *Il ne semble donc pas faire de doute que ces deux compétences doivent obligatoirement être exercées par un transfert systématique prévu par la loi, au niveau des EPCI* ». Autrement dit, le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) incite bel et bien au transfert des compétences « eaux pluviales ».

Mme Hélène Zannier. Pour répondre à la question de M. Brun, les zones urbaines correspondent aux zones U et AU – à urbaniser.

M. Fabrice Brun. Que reste-t-il ?

Mme Hélène Zannier. Les zones agricoles, naturelles et forestières, où il y a beaucoup d'eaux pluviales.

Le groupe La République en Marche trouve les propositions du MODEM pertinentes pour les communautés de communes et les soutiendra quand elles seront examinées dans l'hémicycle, dans les conditions énoncées par la rapporteure.

M. Hervé Saulignac. J'ai bien compris, madame la rapporteure, votre volonté d'établir un distinguo entre communautés de communes et communautés d'agglomération, mais je tiens à rappeler que certaines communautés d'agglomération ont toutes les caractéristiques de la ruralité : elles n'ont que quelques dizaines de milliers d'habitants et comptent dans leur périmètre des communes de taille extrêmement modeste. Ne croyez pas que toutes les communautés d'agglomération ont des caractéristiques urbaines... Le problème restera donc entier.

M. Raphaël Schellenberger. Une zone urbaine correspond à une zone U, à une zone AU ou à une zone UB au sens du plan local d'urbanisme ou du plan d'occupation des sols. À question posée par la technocratie, réponse technocratique : super ! Prenons les choses autrement. Qu'est-ce qu'une zone urbaine dans un territoire qui est par définition rural ?

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Ce sont les règles d'urbanisme qui s'appliquent.

M. Raphaël Schellenberger. Vous invoquez les règles d'urbanisme, madame Chalas, moi, je pense à la façon de construire : une zone urbaine dans un territoire rural n'a pas tout à fait les mêmes caractéristiques qu'une zone urbaine dans une métropole. C'est cela, la réalité ! Et en matière de réseaux d'eau et d'assainissement, c'est cette réalité qui est en jeu et non pas les classifications liées à la constructibilité des terrains. La réalité, c'est la densité de constructions et la façon dont le réseau a été construit. Qui vous dit que les réseaux d'eau et d'assainissement passent nécessairement sous la voirie ? Est-ce vraiment le cas partout ? On n'en sait rien !

M. Saulignac a parfaitement raison. Après les infrastructures souterraines de réseaux, l'eau et l'assainissement, les transferts à la communauté de communes vont gagner les aménagements de surface, les trottoirs, les bacs à fleurs et le fleurissement ; et, à la fin, la commune n'aura plus aucune compétence.

Soyons clairs : laissons aux communes la liberté d'exercer les compétences nécessaires.

J'estime que le sous-amendement du MODEM concernant les communautés d'agglomération doit aussi être retenu. Certaines communautés

d'agglomération ne se sont créées que pour des raisons exclusivement financières. Et certaines ont des caractéristiques urbaines en leur centre, mais rurales à leur périphérie.

M. Jean-Pierre Vigier. Cet exemple concret montre bien la nécessité d'établir une distinction entre communautés d'agglomération en zone urbaine et communautés d'agglomération en zone rurale, notamment dans le cas de la minorité de blocage. J'espère que nous pourrons en débattre dans l'hémicycle, car je vous sais sensible à ces enjeux, madame la rapporteure.

M. Erwan Balanant. Messieurs de l'opposition, vous n'avez pas le monopole de la connaissance des territoires. Je vous le dis en toute gentillesse, avec tout le respect et presque la sympathie que m'inspire M. Schellenberger...

M. Raphaël Schellenberger. « Presque » !

M. Erwan Balanant. Je dis « presque » parce que nous n'avons pas les mêmes opinions politiques ; mais je reconnais vos qualités de travail et la pertinence de certaines de vos analyses.

Je trouve dommage que vous parliez de nous comme des technocrates. Je suis un élu de terrain, j'ai siégé dans des syndicats des eaux. Je sais que la rapporteure a une connaissance précise de ces sujets, du fait de sa vie professionnelle. Il faut reconnaître à chacun des compétences. Plutôt que de nous lancer des anathèmes, débattons sereinement.

M. Arnaud Viala. Et le Sénat ?

M. Erwan Balanant. Je n'ai pas dit que les sénateurs ne savaient rien, monsieur Viala. Il y a des choix politiques à faire et notre Constitution, rappelons-le, donne à l'Assemblée nationale le dernier mot.

M. Marc Fesneau. La proposition de loi se concentrait initialement sur le calendrier. Est venue se surajouter la question des eaux pluviales sur laquelle je suis prêt à retravailler d'ici à la séance. Toutefois, je ne renonce pas à l'idée de faire sortir également les communautés d'agglomération du rattachement à l'eau et à l'assainissement.

Nous n'allons pas refaire l'histoire, mais tout le monde est un peu coupable. Nombre de communautés de communes ont voulu à toute force se transformer en communautés d'agglomération, parce que cela faisait bien... et qu'il y avait les dotations. Et nombre de communautés d'agglomération ont voulu devenir métropoles parce que c'était plus chic de gagner une strate et qu'il y avait une carotte à la clé. Nous sommes collectivement responsables de cette course à l'échalote qui a abouti aux difficultés que l'on sait.

Jean-Pierre Vigier a raison de vouloir distinguer les communautés d'agglomération selon le territoire dans lequel elles s'insèrent. Il nous faudra

réfléchir, madame la rapporteure, à ces communautés d'agglomération qui comptent de toutes petites communes car le rattachement des eaux pluviales sera pour elles source de problèmes.

Cela dit, je retire les deux sous-amendements.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Poser la question des petites communautés d'agglomération est légitime. Au sein de la majorité, à l'intérieur des groupes de travail ou même dans les couloirs de l'Assemblée, elle constitue un sujet de préoccupation.

Les transferts obligatoires ont été adoptés avec la loi NOTRe en 2015. Les communautés de communes qui ont fait le choix de se transformer en communautés d'agglomération ont agi en toute connaissance de cause ; elles doivent aujourd'hui en assumer les conséquences politiques.

Distinguer, parmi les communautés d'agglomération, une sous-catégorie particulière, en l'occurrence, les plus petites, poserait un problème juridique, voire constitutionnel. Du reste, l'article 2 ne concerne que les eaux pluviales de zones urbaines. Le cœur des transferts sera donc concentré géographiquement et l'on peut envisager pour les petites communautés d'agglomération que les agences de l'eau fournissent un accompagnement à travers des moyens de mise en œuvre.

Il me semble indispensable de maintenir le rattachement des eaux pluviales pour les communautés d'agglomération. N'oublions pas que 80 % d'entre elles sont déjà compétentes en matière d'assainissement et que les trois quarts de celles qui n'ont pas encore procédé au transfert se sont engagés dans le processus.

Nous reviendrons sur ces questions d'ici à l'examen en séance publique et nous en débattons dans l'hémicycle.

M. Jean-Pierre Vigier. Je suis d'accord avec vous : il faut en discuter dans l'hémicycle. Il y a des critères à prendre en compte comme le nombre d'habitants ou l'existence de zones de revitalisation rurale (ZRR). Trouvons une solution pour ces communautés d'agglomération en milieu rural. Même mon collègue Fesneau pousse dans ce sens-là.

M. Marc Fesneau. « Même », c'est dire !

M. Erwan Balanant. C'est le phare de la pensée occidentale centriste !

Les sous-amendements sont retirés.

La Commission adopte l'amendement CL14.

Puis elle adopte l'article 2 modifié.

Article 3

(art. L. 5214-21 et L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales)

Assouplissement des règles de représentation-substitution des communes au sein des syndicats exerçant les compétences « eau » et « assainissement »

Le présent article assouplit le dispositif prévu par l'article 67 de la loi NOTRe, qui fixe les règles de représentation-substitution applicables aux communes membres d'une communauté de communes au sein des syndicats exerçant les compétences « eau » ou « assainissement ».

I. LA RÉFORME ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE

Depuis la loi NOTRe, lorsqu'un syndicat prenant en charge une compétence « eau » ou « assainissement » rassemble en son sein des communes appartenant à au moins trois communautés de communes, ces dernières se substituent aux communes au sein du syndicat à la date du transfert des compétences précitées. En revanche, si le syndicat regroupe moins de trois communautés de communes, le transfert de compétence implique le retrait des communes membres de la communauté de communes du syndicat exerçant la compétence transférée.

Destinée à rationaliser les structures de coopération, l'application de cette disposition pouvait malencontreusement conduire à la disparition de nombreux syndicats exerçant convenablement les compétences « eau » et « assainissement ».

L'article adopté par l'Assemblée nationale supprime ce mécanisme au profit d'une règle modifiant l'article L. 5214-21 du code général des collectivités territoriales : les communautés de communes se substitueront à leurs communes membres d'un syndicat quel que soit le nombre de communautés de communes composant le syndicat en question.

En outre, ce dispositif a été étendu aux communautés d'agglomération par une modification similaire apportée à l'article L. 5216-7.

II. LA MODIFICATION ADOPTÉE PAR LE SÉNAT

La commission des Lois du Sénat a adopté dans les mêmes termes les dispositions de l'article 3 votées à l'Assemblée nationale. Toutefois, en séance publique, les sénateurs ont adopté un nouvel alinéa modifiant l'article L. 5217-7 du code général des collectivités territoriales afin d'étendre aux métropoles les règles précitées que l'Assemblée nationale avait décidé de rendre applicables aux seules communautés de communes et communautés d'agglomération.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS

À l'initiative de la rapporteure, la Commission a adopté un amendement supprimant l'extension du dispositif aux métropoles adoptée par le Sénat, afin de revenir à la rédaction initiale telle qu'adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL12 de la rapporteure.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Cet amendement supprime l'extension aux métropoles de l'assouplissement du mécanisme de « représentation-substitution » permettant d'assurer la pérennité des syndicats exerçant les compétences « eau » et « assainissement » et qui comprennent des communes appartenant à moins de trois EPCI à fiscalité propre différents.

Si l'assouplissement de ce mécanisme se justifie pour les communautés de communes et communautés d'agglomération, il convient de ne pas l'étendre aux métropoles qui ont en effet vocation à exercer directement les compétences « eau » et « assainissement ».

M. Raphaël Schellenberger. Est-ce à dire qu'un syndicat à cheval entre une métropole, d'une part, et une communauté de communes ou une communauté d'agglomération, d'autre part, serait soumis à deux régimes différents ? Le plus simple serait de conserver la rédaction de l'article 3, pour des raisons qui n'ont rien de polémique, mais qui sont purement techniques.

Aucune communauté d'agglomération n'a véritablement voulu être une communauté d'agglomération. Les territoires ont été poussés vers cette transformation ; certains y avaient effectivement intérêt. Mais tout le système a conduit à une révision globale des cartes de l'intercommunalité, avec l'adjonction d'une strate supplémentaire sous forme de communauté d'agglomération ou de communauté urbaine là où le cadre de la commune de communes aurait pu suffire. Pourquoi ? Parce qu'une bonification de la dotation globale de fonctionnement rendait cette évolution attractive.

Ajoutons que certaines communautés d'agglomération, qui ont toutes les raisons de l'être, conservent sur une partie de leur territoire un caractère rural. Il ne faut pas négliger cette réalité. Prenons l'exemple de la communauté d'agglomération de Colmar, préfecture du Haut-Rhin. Je me demande comment elle pourra piloter de manière cohérente le service public de l'assainissement sur un territoire disparate comprenant tout à la fois des coteaux plantés de vignes, des petits villages isolés, au milieu une plaine agricole avec des grandes cultures, et une conurbation plutôt dense. Nous devons prendre en compte ces réalités dans la loi.

Plutôt que de chercher à faire de la différenciation à tout prix, appliquons-nous largement les valeurs liées à la subsidiarité.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Monsieur Schellenberger, puisque vous vous lancez dans les exemples, je vais en citer deux qui prennent l'exact contre-pied de ce que vous dites.

Le premier est celui de la métropole de Grenoble. Elle comprend des communes périurbaines dont les services sont parfaitement gérés par la métropole – même si l'on trouve toujours des usagers et des élus insatisfaits – qui exerce depuis le 1^{er} janvier 2018 la compétence obligatoire de l'eau, des eaux pluviales, et de l'assainissement. À partir du moment où les élus ont des missions et des obligations, généralement, ils s'entendent. Ne méprisez pas les motivations qui les animaient : ils savaient très bien ce qu'ils faisaient. Leur stratégie correspondait à un choix politique.

Le deuxième exemple, toujours dans l'Isère, c'est celui du Pays voironnais, communauté d'agglomération de 90 000 habitants, dont 23 000 à Voiron. Aujourd'hui, elle gère l'assainissement et les eaux pluviales, y compris, par convention, les eaux pluviales de voirie, et tout se passe très bien.

Ces deux exemples montrent que tout est faisable. Quand les communautés d'agglomération se verront obligatoirement transférer la gestion des eaux pluviales des zones urbaines, elles sauront la gérer politiquement et s'organiser pour que le service public soit le même pour tous les usagers.

La Commission adopte l'amendement CL12.

Puis elle adopte l'article 3 modifié.

Intitulé de la proposition de loi

La Commission examine l'amendement CL6 de la rapporteure.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Cet amendement vise à modifier le titre de la proposition de loi pour rétablir son intitulé adopté par en première lecture par notre assemblée. C'est la conséquence logique du rétablissement de l'ensemble des dispositions adoptées en première lecture par l'Assemblée nationale, dont le périmètre était circonscrit aux seules communautés de communes.

M. Raphaël Schellenberger. Madame la rapporteure, vous n'avez pas répondu à ma question sur le cas d'un syndicat qui serait à cheval entre une métropole et une communauté de communes ou une communauté d'agglomération.

Par ailleurs, j'aimerais savoir si nous pourrions discuter des services publics d'assainissement non collectifs dans l'hémicycle. Il me paraît préférable de les laisser dans le périmètre des communes plutôt que de les transférer aux

communautés de communes ou aux communautés d'agglomération car cela n'apporterait aucune plus-value dans le service rendu.

Mme Émilie Chalas, rapporteure. La métropole devra faire partie d'un syndicat comptant au moins trois EPCI. Si ce n'est pas le cas, elle ne pourra plus y appartenir. Quant à la communauté de communes, elle pourra rester dans un syndicat s'il compte au moins deux EPCI.

M. Jean-Pierre Vigier. Madame la rapporteure, si vous acceptiez de prendre en compte le cas particulier des communautés d'agglomération en milieu rural, nous pourrions vous suivre. Nous sommes presque tous d'accord, vous le savez bien.

*La Commission **adopte** l'amendement CL6 et l'intitulé du titre est **ainsi rétabli**.*

*Puis elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*

* *

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande **d'adopter** la proposition de loi relative au transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et communautés d'agglomération (n° 882) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

PERSONNES ENTENDUES OU CONSULTÉES PAR LA RAPPORTEURE

- **Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD)**
 - M. Pierre-Alain Roche, président de la section mobilités et transports, co-auteur du rapport « *Gestion des eaux pluviales : dix ans pour relever le défi* »
- **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**
 - M. Frédéric Papet, sous-directeur des compétences et des institutions locales
 - Mme Isabelle Dorliat-Pouzet, cheffe du bureau des services publics locaux
 - M. Sébastien Romani, rédacteur au bureau des services publics locaux